ABORIGINAL SOCIAL AND ECOMONIC DEVELOPMENT

LESSONS LEARNED SUMMARY REPORT

Evaluation and Data Development
Strategic Policy
Human Resources Development Canada

March 1999

SP-AH092E-03-99
aussi disponible en français

Acknowledgements

This study summarizes lessons learned from the involvement that Canadian governments have had in the areas of Aboriginal economic and social development. It is based on the technical reports produced by Prairie Research Associates (PRA) and Martin Spigelman Research Associates for, and under, the direction of the Evaluation and Data Development Branch of HRDC.

The two studies benefited from the contribution of numerous participants. In particular, the work of Rita Gunn, Greg Mason, and Anna Sicoli of Prairie Research Associates (PRA) [who also prepared this synthesis]; the work of Martin Spigelman and Dena Carroll of Martin Spigelman Research Associates; the Aboriginal Relations Office (ARO) within Human Resources Development Canada, along with 8 other federal departments; numerous provincial organizations; and most importantly, the time and effort of the many Aboriginal organizations that made this project possible, including 6 National Organizations, along with numerous other regional organizations. Without their involvement and commitment to this project, it would never have been possible.

The two technical papers produced for HRDC as part of this study are available upon request.

Series

Canadian governments are trying to achieve the most productive and cost-effective results from human resource programs and policies. Professionally-conducted evaluations can help them reach that goal. They document our experiences with policies and programs that have had similar goals. They add to the "corporate memory" that helps us make still better decisions in the future.

At Human Resources Development Canada (HRDC), we have a strong commitment to continuous learning and improvement. Over the past decade, we have invested time and money in evaluating many of our programs and policies covering a wide range of human resources development issues. These have been complemented by our reviews of evaluations conducted by other governments, in Canada and internationally, in the area of human resource initiatives.

HRDC developed the "Lessons Learned" series to make this wealth of information and insight available to more people more easily. The Lessons Learned studies are a series of documents and supporting videos that synthesize what evaluations in Canada and other countries have taught us about a range of high-profile human resource policy priorities. They summarize what we know about the effectiveness of policy initiatives, programs, services and funding mechanisms.

Lessons Learned are of interest to senior managers and policy analysts in Canada's governments. Program managers, public policy researchers and stakeholders such as Aboriginal authorities and organizations, can also benefit from understanding the lessons we have learned from past and present programs.

HRDC is pleased to present the latest study in this series, which is a synthesis of two companion documents related to Aboriginal social and economic development issues. This particular document focuses on the lessons learned from past experience with economic and social development programs that are applicable to Canada's Aboriginal population. This study was conducted in support of the Regional Bilateral Agreements (RBAs) which have devolved control and responsibility for the design and delivering of programs directly to local Aboriginal organizations. These same RBAs will end in March 1999, and will be replaced by new agreements signed under the new Aboriginal Human Resource Development Strategy. It is hoped that this study will contribute to the development of policies and programs that will be part of this new approach.

As a learning organization, HRDC will continue to experiment with new approaches and evaluate their effectiveness. HRDC recognizes the vital importance of the evaluation process and is committed to continuing its work in this area.

Table of Contents

1.0 Introduction 1

2.0 Lessons Learned 2

2.1 Governance 2

2.2 Capacity-building 6

2.3 Other requirements for development 7

2.4 Realistic Expectations 10

2.5 More research is needed 11

3.0 Living Lesson: the Ouje-Bougoumou Cree, Québec 12

101-02393/

Aboriginal Social and Economic Development: Lessons Learned

1.0 Introduction

The bleak social conditions experienced by many Aboriginal people across Canada are matched by their impoverished economic circumstances. Aboriginal communities face chronically higher rates of unemployment and social assistance receipt than other Canadians. Over the past three decades, governments, communities, and organizations have attempted, through a myriad of policies and programs, to improve the social and economic circumstances of Aboriginal people. These measures have met with only limited success. Part of the problem with previous approaches has been their tendency to address the symptoms, rather than the causes, of problems. Another problem has been the constraints imposed on individual communities by existing legislation and guidelines for program development. Today there is growing recognition that the achievement of social and economic well-being for Aboriginal communities requires not only a more comprehensive approach than has so far been the norm, but also greater flexibility for individual communities in designing policies and programs best suited to their particular needs.

This report summarizes the results of two Lessons Learned studies commissioned by Human Resources Development Canada (HRDC) on Aboriginal human resources development. Both studies relied on key informant interviews, examinations of best practices in a number of communities, and reviews of academic and evaluation literature from Canada, Australia, and the United States. One of the studies focused on social and community development, while the other emphasized community economic and labour market development. In fact, social and economic well-being are closely interrelated. The goal of this report is to provide an overview of the general lessons learned that should guide an integrated approach to the social and economic development in Aboriginal communities.

This Lessons Learned study is timely. Aboriginal communities are experiencing profound changes, and the need to identify viable strategies for community and human resources development is now more critical than ever before. Increasingly, self-government is becoming a reality on and off reserves. In cities such as Saskatoon and Winnipeg, urban reserves are emerging; in British Columbia, there is a movement toward new, modern treaties; and in the north, the Inuit territory of Nunavut will soon be established. This Lessons Learned study is intended to help define future directions for Aboriginal human resources and community development policy.

2.0 Lessons Learned

2.1 Governance

Governance requires that those most directly affected have control over key policy and program decisions.

The government of Canada, in its response to the Royal Commission on Aboriginal Peoples, has recognized the right of Aboriginal communities to exercise genuine control over their own affairs, and to be responsible for the design, delivery, and management of social and economic development policy. In fact, sound governance is a fundamental prerequisite to successful social and economic development. At issue is who controls the substance, nature, and pace of development. Governance of the community development model requires that those most directly affected have control over key policy and program decisions. Progress is not possible unless the policy process enjoys both the trust of community residents and their continuous involvement.

The principles of sound governance must inform all aspects of the policy process, including:

- planning and policy development
- resource base and funding arrangements
- program delivery and management
- accountability mechanisms.

2.1.1 Planning and policy development

Planning and policy development must begin with a comprehensive vision.

In developing an effective strategy, it is critical to begin with a comprehensive vision which can serve to inspire communities and attract those people who are willing to invest of themselves. Having such a vision helps to avoid the "add-on" approach to government whereby communities simply add whatever new program is offered to them on to their existing services. Possessing the rights and powers implied by self-governance allows communities to plan according to their own priorities and interests.

Stable institutions for rule enforcement are needed.

The American scholar Cornell (1997), however, stresses that having these rights and powers is not enough. In order for community development to occur, stable institutions for rule enforcement, as well as processes to adjudicate disputes and enforce contracts, are needed. In the first instance, this implies that:

- Politics is separated from the process of managing business. Every successful Aboriginal community we could find separated business from politics by creating a development corporation with an independent board. Band councils deal with longer-term planning, but

leave the conduct of business to the board. When community decisions reflect the interests of a small group, the risk associated with business rises sharply and chokes entrepreneurship and growth.

- The adjudication of disputes is also separated from the political process. If the courts and tribunal processes are controlled politically, risk-taking is discouraged and joint ventures with outside firms will be constrained.

- Aboriginal community development needs an effective, professional public service.

- Stability in funding is important in order to develop programs for the longer term. At the same time, funding levels need to be sufficiently large to establish legitimacy, to generate excitement, to provide leverage, and to bring community leaders to the table and keep them there.

Institutions of governance must be consistent with the cultural traditions of the community.

Second, to be successful, Aboriginal institutions of governance must be consistent with the cultural traditions of the individual band or community. This may imply a hierarchical political process, such as adopted by the White Mountain Apache Tribe, or a less centralized one such as the Sioux of the Pine Ridge reservation. Each band needs to develop its own governance mechanisms that win the allegiance of the people governed.

Strong and capable leadership is required.

Third, effective institutions of governance must possess strong and capable leadership. Leadership must be:

- visionary, motivational, and committed;
- capable of articulating the community's vision, building the necessary consensus, managing the change process and continually refining and redesigning the effort without losing the community's support;
- capable of addressing barriers and developing alternatives when necessary, of handling failures and setbacks, and of taking advantage of opportunities that present themselves; and
- convinced that the existing systems are badly flawed and require fundamental change.

2.1.2 Control over resources and funding arrangements

Control over land and resources is essential.

Many American studies on self-governance, and to a lesser extent the Report of the Royal Commission on Aboriginal Peoples, have confirmed that resource control is essential for local economic development. Control over land is common to all the success stories of Aboriginal development in Canada and the United States. A land base allows a community to develop resources and raise

capital that can be used to create employment. In Canada this is achieved through treaty land entitlements, specific and comprehensive land claims, and access to natural resources.

Flexible funding arrangements are necessary.

Like control over land and resources, flexible funding arrangements are necessary to support social and economic development. A flexible arrangement allows community organizations to allocate funding to their own priorities without fitting the spending into categories determined elsewhere. Most First nations have used Alternate Funding Arrangements to design and implement appropriate interventions. HRDC has recently introduced a similar multi-year instrument called the *Aboriginal Flexible Funding Agreement.*

Indian and Northern Affairs Canada's (INAC) recently conducted review of its evaluations dealing with funding arrangements over the past decade identified several important lessons:

- local flexibility over fund allocation increases as reliance on contribution agreements decreases;
- Ministerial accountability decreases;
- a simple funding process with less red tape reduces workload for government and Aboriginal administrators;
- recent arrangements have evolved and had a positive effect on band management capacity; and
- quality and quantity of services also increases with more flexible arrangements.

Other departmental studies (Health Canada, Canadian Heritage) confirm these findings.

Flexible funding allows Aboriginal communities to identify needs, design programs, and fashion funding according to their particular requirements. At the same time, flexible funding encourages and obliges leaders to be more accountable to community members.

2.1.3 Program delivery and management

Effective program delivery relies on capacity and skills.

The Lessons Learned studies revealed that no one model of program delivery stood out above others. Rather, successful program delivery is dependent on capacity and skills. These include:

- leadership and management skills;
- strong administrative institutions;
- reporting mechanisms to monitor results and make innovations;
- access to other funds and resources;

- flexibility to adapt programs and allocate funds according to need; and
- separation of politics and business development.

Effective program delivery relies on many of the same factors that underlie successful planning and policy development. In particular, program delivery is dependent on a stable infrastructure and a set of skills that are capable of adapting to continually changing circumstances. In effect, in successful communities, stability exists to manage future growth. Many Aboriginal communities are just now developing such institutions and procedures. It will take several years to achieve the structures that underpin social and economic development.

Partnerships with other orders of government are necessary.

The notion of governance for Aboriginal communities does not mean that other orders of government should be excluded from the process of designing and delivering programs. On the contrary, relationships with various orders of government will continue to be crucial throughout program design and delivery. As soon as change is contemplated, a consultation process with governments should begin. The process should include both a full sharing of relevant information and the participation of all community stakeholders and political leaders. Consultations should be based on mutual understanding, good faith and respect, and should be sufficiently flexible to permit the partners to consider new issues as they arise. At the same time, however, the commitment to consultation can pose a challenge to governments. In their attempt to act in the overall public interest, they may continue to determine a program's fiscal and policy boundaries unilaterally. This approach defies community development principles and the commitment to partnership. It contributes to communities' frustration by sending the message that government is willing to transfer only service responsibility rather than real authority.

Effective partnerships with government imply shared authority and responsibility, joint investment of resources, shared liability and risk-taking, and mutual benefit.

Effective partnerships with other governments imply shared authority and responsibility, joint investment of resources, shared liability and risk-taking, and mutual benefit. The *Eagle Project* is one example of such a partnership. Initiated by Health Canada and the Assembly of First Nations (AFN), its purpose is to understand the effects of environmental contamination on the health and well-being of Aboriginal people living in the Great Lakes Basin. The project was jointly designed by the two partners and its Steering Committee including a majority of First Nations representatives. The AFN administers the project for Health Canada and there are four project representatives in the First Nations offices within the region who are all Aboriginal people employed by the AFN. Data which are gathered remain the property of the communities. On a more general level, the Government of Canada and individual Aboriginal communities have made some progress toward coordinating and integrating their efforts through strategies such as the *Canadian Aboriginal Economic Development Strategy* and the *Regional Bilateral Agreements*.

Partnerships with the private sector are also required.

Partnerships with the private sector are equally important to developing economic opportunities. Successful business development initiatives in Aboriginal communities are often joint ventures with the private sector. For example:

- the Mikisew in Alberta entered into a workforce agreement with Syncrude;
- nine northern First Nations are working with Manitoba Hydro to develop electrical power in the province; and
- the development corporation of Skidgate in British Columbia engaged financial lending institutions and other investors to develop a commercial centre.

2.1.4 Accountability

Accountability requires leaders to be responsible for expenditures made and actions taken.

Accountability is a critical component of governance. It is the obligation of leaders to account for responsibilities conferred, to justify, to be answerable, and to be responsible for expenditures made and actions taken. It is based upon the right of citizens to know what their governments intend to achieve and what they actually accomplish.

An accountability framework requires communities and agencies:

- to set expectations, goals and objectives;
- to establish and maintain appropriate service standards;
- to monitor, evaluate and report on performance in a manner which is honest, accessible, and transparent; and
- to reconsider and improve their efforts as appropriate.

As Aboriginal communities develop stable institutions to oversee all aspects of policy design and program delivery, accountability mechanisms will be enhanced. Nevertheless, ensuring accountability poses a variety of challenges to Aboriginal communities. These challenges include the possibility of being accountable to different authorities at the same time, such as Parliament, the government funding agency, Chief and Council on reserve communities, and the community. Another challenge is the expectation that Aboriginal communities be accountable for programs, such as social assistance, over which they have no real policy control.

2.2 Capacity-building

Successful community development and program implementation depend on capacity.

The Lessons Learned studies found that successful community development and effective program implementation depend on capacity. Over the last five or six years, the term "capacity" has been used to refer to a broad range of administrative, business, and bureaucratic skills. Capacity-building includes the following elements:

- creating infrastructure (physical and human);
- designing political processes that focus on long-term planning for the community;
- nurturing an effective and progressive business community;
- developing business services (legal, research and accountancy) tc support external relationships with off-reserve businesses and governments;
- creating a functional "civil service"; and
- fostering a community consensus on growth that is consistent with the historical values of the community.

Each community must build on local assets and opportunities.

It must be recognized that capacity varies among communities. Each community must therefore build on the skills, institutions, and other assets available to it, and must develop its own vision based on its own principles and cultural traditions. Capacity, in other words, cannot be imposed on communities by governments or other external actors. Instead, communities must identify and build on local resources and opportunities. An approach that builds on assets differs from the more traditional approaches to community development that tend to focus on solving problems. Whereas planning on the basis of deficits perpetuates feelings of dependency and is ultimately self-defeating, the very act of identifying community assets can change the orientation of the developmental process. Building on assets is a community organizing tool that can generate optimism and motivate participation, collaboration, and commitment.

An approach that builds on assets ensures that progress and actions remain consistent with the level of readiness existing within the community, and commands widespread community support and involvement.

2.3 Other requirements for development

Long-term community economic development strategies are necessary.

In the most general terms, a shift away from the traditional approach to economic and social development in Aboriginal communities is required. Instead of merely "tinkering with the system", an explicit effort must be made to tackle the roots, rather than the manifestations, of the problems that face Aboriginal communities. A comprehensive approach that includes long-term community economic and social development strategies is most successful at producing sustainable results.

2.3.1 Coordination across programs, agencies and jurisdictions

There must be coordination amoung federal, provincial, and community agencies.

Historically there has been little coordination among the many federal, provincial, and community agencies involved in Aboriginal programming and community development. Most often, programs have been governed by separate

bureaucracies having little commitment to coordination and seemingly lacking a full appreciation of the interrelatedness of problems in distressed communities.

Programs and policies must appreciate the interrelatedness of social and economic problems.

One of the main findings of the Lessons Learned study is the inadequacy of programs and policies that fail to appreciate the interrelatedness of social and economic problems. For example, short-term employment and training programs aimed at "kick- starting" an individual's career have been widely used. Yet these programs have typically met with limited success because they do not address the social and systemic barriers experienced by Aboriginal people. Because clients often face multiple barriers to employment, including literacy deficits, life skills and issues, health problems, and discrimination, programs that address all of these barriers are most effective in the long term. Ideally, social programs must be an integral part of preparing individuals for employment and training activities.

A comprehensive case management approach that addresses all aspects of an individual's social, health, and educational deficits, such as *Job Corps* in the United States, is one example of an effective integrated approach. The key elements of *Job Corps* include an in-house setting and a focus on core academic skills. The program worked best with males, as it removed them from poverty and adverse social conditions, and gave them the academic skills to hold a job as well as qualify for additional vocational training. Such a program would need to be totally within community control and respectful of cultural values. However, the financial costs associated with this approach are significant.

2.3.2 Combining human resource and economic development

Human resource development efforts must be accompanied by a broad program of community economic development

Human resource development efforts, such as education and training programs, must be complemented by a broad program of economic development at the regional and community levels. Without a supply of jobs, training makes little sense for the economically disadvantaged. Programs may place individuals in short-term employment positions, but this is not the same as long-term sustainable employment.

Business development that includes a human resource component can be useful for economic development. Industry Canada's *Student Connection Program* is an example. Here the objective is to assist business, through wage subsidies, to offer a specific business service. However, *Student Connection* is more than a wage subsidy program. The student/trainees are engaged in activities of strategic value to the business. In assisting business to become Internet savvy, they acquire valuable skills in client service and managing a business.

2.3.3 Linking education and training to employment

Education and training must be linked to employment.

Evidence from the Lessons Learned studies demonstrate that programs offered to economically disadvantaged persons that focus on short-term interventions have had only modest success. Intensive academic training, school-to-work transitions, and training that is linked to employment are the most promising approaches.

A sound academic education is key to long-term employability.

The Lessons Learned studies clearly demonstrate that a sound academic education is the key to long-term employability. Studies show that short-term, skill-specific training and employment programs do not compensate for basic academic skills. Nevertheless, many young Aboriginal people are in precisely this situation, having left school without the necessary skills for employment. Efforts undertaken early to ensure that schools retain their students are an effective approach. The key is to prevent problems before they arise, rather than attempt to fix problems once they are full blown.

Most employment and training programs have three main weaknesses:

- They do not provide the sequential learning or the essential reading and writing skills acquired through years of schooling.
- Limited skills training qualifies the participant for a specific job, but does not support the "jump" to a higher level occupation that offers better pay and security.
- As a result, participants often cannot increase their wage earnings enough to remove the incentive to stay on social assistance.

Some programs such as the *Employability Improvement Program* offer a continuum of services to clients and are overcoming some of these weaknesses.

School-to-work programs and training that responds to employment are effective.

The Mid-Term Evaluation of the *DIAND Youth Strategy* (1997), produced by INAC, found that First Nations and Inuit communities are recognizing the importance of school-to-work programs, which are designed to bridge formal education with the workplace. The study identified several communities that had a well-defined, in-class curriculum and reflected provincial education standards. These communities were also successful in recruiting a large pool of employers on and off reserve to place their students. These programs are relatively new and it is too early to assess the results. However, students and educators in the study suggested that the programs build self-esteem and encourage youth to stay in school, thereby increasing their chances of long-term employability.

Finally, training that responds to employment requirements is effective. American studies show that training offered by the private sector has a higher success rate than training offered by the public sector. This is likely because the

private employer is training directly for positions within their operations. For the same reason, however, care is needed in design and delivery. Employers are focused on their business needs and not on the longer-term needs of the trainee.

2.4 Realistic Expectations

The Lessons Learned studies offer evidence of mixed success of programs and policies to foster community development. Expectations about what particular programs and policies can achieve must be realistic.

2.4.1 Short-term interventions are ineffective

Short-term interventions that fail to address all barriers are ineffective.

Short-term interventions, such as employment and training programs, have not met with great success. In many of these cases, the interventions are insignificant in comparison to the magnitude of the problem. Often individual clients, and sometimes entire communities, must overcome an array of barriers, such as differences in language and culture, deficiencies in education, health problems, poverty, and isolation from markets. Surmounting these problems requires a comprehensive, long-term community development approach rather than residual programming.

2.4.2 Success will be uneven

Some communities will fail, others will thrive. An economist, Thomas Courchene, notes, regional policy may interrupt the flow of investment and capital away from poor areas to communities with more economic opportunity. In general, however, economic growth favours those areas that have natural resources or access to large markets.

At the same time, new technology can redefine what constitutes a resource. A decade ago, who would have thought that natural scenery and abundant wildlife could support more than fishing or trapping. Now eco-tourism flourishes and can generate significant wealth for a few remote communities. An entrepreneurial attitude, imagination, and choosing the right activity can overcome a poor resource base and remote location. Care is needed, since picking those activities that will be winners is always difficult. Still, the general rule will hold. Few remote First Nations communities will grow, for the same reason that few remote communities in general will experience significant increased economic activity.

2.4.3 Entrepreneurship versus self-employment

Many communities have created unique conditions for fostering economic development even where few apparent natural resources exist. These communi-

ties have successfully fostered entrepreneurship. Entrepreneurs identify business opportunities, and mobilize personal and other resources. They take risks and have the imagination to visualize how a new product or service will fill a need. Entrepreneurs are business leaders that hire employees and create jobs. We should draw a distinction between an individual who becomes self-employed as a carpenter and someone who borrows money to create a construction company with employees. The former is a self-employed tradesperson, the latter is an entrepreneur.

Successful communities foster entrepreneurship.

It may be imprudent to provide economically disadvantaged persons possessing little experience or education with a small capital fund to set up a business. Such participants usually do not possess business skills before entering such programs, have no access to further capital, and often have extreme demands on any savings they may muster.

Entrepreneurial activity emerges when the conditions are right. Effective leadership, sound institutions with integrity, and strong business relations are needed to create these conditions. Without them, training will not create new business to employ people. With them, training courses to create entrepreneurs are redundant.

2.5 More research is needed

Further monitoring, research, and evaluation of programs and policies are needed in order to identify change. In particular, longitudinal tracking is urgently required. Programs specifically for Aboriginal people have tended to be fragmented in nature, constantly changing, and short-term. There is no longitudinal data to identify the results of these programs on or off the reserve. Reporting on performance allows communities, agencies, and governments to reconsider and improve their efforts as appropriate, and in the process, improve accountability.

In addition, further research is needed in specific areas such as programs affecting Aboriginal people living in urban areas. Because a large percentage of the Aboriginal population now lives in urban communities, it is important to understand the needs of these diverse communities and the results of programming.

An integrated examination of the links between education, training and employment is also required. A main lesson identified in the study is that education is the underlying factor in employment and community and economic development. However, it is not simply a matter of encouraging Aboriginal youth to stay in school. It is important to examine the links between education, training, and employment, as well as the impact of education systems in dealing with social problems that must be addressed before individuals can successfully enter employment as adults.

3.0 Living Lesson: the Ouje-Bougoumou Cree, Québec

Between 1927 and 1986, the Ouje-Bougoumou Cree were forced from their traditional lands and left to live in shacks beside logging roads on the extreme margins of Canadian social, economic, and political life. They were the "forgotten Cree," facing complete social disintegration and living conditions almost incomprehensible in a developed and affluent society.

In 1975 the Ouje-Bougoumou Cree began building on the assets within their community: the foundation laid by the James Bay and Northern Québec Agreement and their own commitment to self-determination. By 1995, the United Nations identified them as one of only fifty communities around the world best representing the ideals and objectives of that international organization. During this twenty-year period, the community:

- rebuilt its village using community labour and a design developed by the community itself in consultation with a leading Aboriginal architect;
- assumed responsibility for delivering its own health services and built a new healing centre;
- built its own youth centre, using the skills and commitment of its teenagers and young adults;
- developed an Elders' residence, day care centre, school and cultural centre;
- developed a unique, centralized method for heating all the community's homes using local resources; and
- is developing a sustainable local economy which incorporates not only wage labour but more traditional land-based activities.

The community building process in Ouje-Bougoumou incorporated all the lessons which have been identified in this report and can itself serve as a lesson for other communities about what needs to be done and what can be accomplished.

First and foremost, residents refused to see themselves as victims and instead focused on their assets, strengths, and goals. With that foundation:

- community residents have planned everything that occurred and regularly host workshops to discuss the roles and responsibilities of community living, how they wish to organize their own affairs and by

what values they wish to live. During one workshop residents discussed how traditional approaches for solving conflict could be integrated into a local law enforcement system. During another, they decided to include hunting breaks in the community's school and construction schedules so as to sustain their traditional ways;

- the community developed training programs to give people the specific skills they required for building their own homes. And the community developed an innovative home-ownership program which tied payments to income. The community gradually built a community housing fund to sustain further development; and

- the community made their school a centre of village life, serving as both a place of learning and of recreation.

The community acknowledges every achievement with a formal ceremony and holds frequent celebrations to allow people to know each other and to help bring them together.

LE DÉVELOPPEMENT SOCIO-ÉCONOMIQUE DES PEUPLES AUTOCHTONES

ÉTUDE BILAN
RAPPORT DE SYNTHÈSE

Évaluation et développement des données
Politique stratégique
Développement des ressources humaines Canada

Mars 1999

SP-AH092F-03-99
also available in English

Remerciements

Cette étude résume les leçons apprises concernant l'implication des gouvernements canadiens au niveau des questions de développement économique et social des peuples autochtones. L'étude se fonde sur des rapports techniques préparés par Prairie Research Associates (PRA) et Martin Spigelman Research Associates pour le compte, et sous la direction d'Évaluation et développement des données (ÉDD) du Ministère du Développement des ressources humaines Canada (DRHC).

Ces deux études ont bénéficié des contributions de nombreux participants, en particulier, du travail de Rita Gunn, Greg Mason et Anna Sicoli de PRA (qui a aussi préparé le présent document de synthèse); du travail de Martin Spigelman et de Dena Carroll de Martin Spigelman Research Associates; de la contribution du Bureau des relations avec les autochtones (BRA) de DRHC, et de celle de 8 autres ministères fédéraux; et de la contribution de nombreuses organisations provinciales. Mais encore plus important, nous tenons à mentionner la contribution en terme de temps et d'efforts fournis par plusieurs organisations autochtones, qui ont rendu ce projet possible. Ces organisations incluent 6 organisations autochtones nationales, ainsi que de nombreuses organisations régionales. Sans leur implication et leur engagement, ce projet n'aurait pas été possible.

Deux rapports techniques préparés pour ce projet pour le compte de DRHC sont disponibles sur demande.

Série

Des évaluations effectuées avec professionnalisme peuvent se révéler des plus utiles aux gouvernements canadiens, qui s'efforcent d'optimaliser la productivité et la rentabilité des programmes et des politiques en matière de ressources humaines. Elles permettent d'étayer, à l'aide d'écrits, notre expérience au regard de politiques et de programmes ayant des objectifs semblables et ajoutent à la « mémoire organisationnelle » indissociable d'un meilleur processus décisionnel.

Développement des ressources humaines Canada (DRHC) accorde une grande importance à l'acquisition continue du savoir. Ainsi, ces dix dernières années, nous avons consacré temps et argent à l'évaluation de nombre de nos programmes et de nos politiques. Ces évaluations ont porté sur un large éventail d'initiatives visant le développement des ressources humaines. Elles ont par ailleurs été enrichies par l'examen soigneux des évaluations réalisées par d'autres gouvernements, au Canada et ailleurs dans le monde.

DRHC a élaboré une série d'Études bilan dans le but de rendre plus facilement accessible, au plus grand nombre, la masse de renseignements et de connaissances émanant de ses évaluations. Il s'agit, essentiellement, de documents - et de vidéos connexes - dans lesquels on synthétise les enseignements tirés des évaluations effectuées au pays ou à l'étranger et couvrant un éventail de grandes priorités en matière de ressources humaines. On y fait le tour des leçons apprises relativement à l'efficacité des programmes, des services, des mécanismes de financement et des initiatives stratégiques.

Les Études bilan s'adressent avant tout aux cadres supérieurs et aux analystes des politiques des gouvernements canadiens. Les gestionnaires de programme, les chercheurs universitaires et les autres intervenants, comme les autorités et organisations autochtones, pourraient également bénéficier des leçons que nous avons apprises sur les programmes passés et présents.

C'est avec fierté que DRHC enrichit la série d'un nouveau titre, qui en fait, représente la synthèse de deux documents qui portent sur les questions du développement économique et social des peuples autochtones. Cette dernière étude porte sur les leçons apprises de l'expérience accumulée au sujet des programmes de développement économique et social dans la mesure où ils s'appliquent à la population autochtone canadienne. Cette étude à été menée dans le cadre des ententes bilatérales régionales qui transfèrent le contrôle et la responsabilité du développement et de la prestation de programmes directement aux organisations autochtones locales. Ces mêmes ententes prendront fins en mars 1999, et seront remplacées par de nouvelles ententes signées dans le cadre de la nouvelle Stratégie de développement des ressources humaines autochtones. On a espoir que cette étude contribuera au développement de politiques et programmes qui feront partie de cette nouvelle approche.

Organisation apprenante qui reconnaît l'importance capitale du processus d'évaluation, DRHC compte bien poursuivre son travail dans ce domaine en continuant à mettre à l'essai de nouvelles approches et à en évaluer l'efficacité.

Table des matères

1.0 Introduction 1

2.0 Leçons apprises 2

2.1 L'exercice du pouvoir 2

2.2 Le développement des capacités 7

2.3 D'autres exigences pour favoriser le développement 8

2.4 Des attentes réalistes 11

2.5 D'autres recherches s'imposent 12

3.0 Leçon de vie : les Cris Ouje-Bougoumou du Québec 13

Le développement socio-économique des peuples autochtones: Étude bilan

1.0 Introduction

Les conditions sociales déplorables auxquelles font face de nombreuses personnes autochtones au Canada correspondent à leur situation économique défavorisée. Les collectivités autochtones connaissent des taux de chômage et d'aide sociale chroniquement plus élevés que ceux des autres collectivités canadiennes. Au cours des trois dernières décennies, les pouvoirs publics, les collectivités et certaines organisations ont tenté, par le biais d'une myriade de politiques et de programmes, d'améliorer la situation socio-économique des peuples autochtones. Ces mesures n'ont connu qu'un succès limité. Le problème s'explique notamment du fait que les approches antérieures avaient tendance à s'attaquer aux symptômes des problèmes plutôt qu'à leurs causes. Un autre problème tenait aux contraintes imposées aux collectivités individuelles par la législation et les lignes directrices en matière d'élaboration de programmes. Aujourd'hui, on reconnaît de plus en plus que le mieux-être socio-économique des collectivités autochtones nécessite non seulement une approche plus exhaustive que l'approche qui a été la norme jusqu'à maintenant, mais également une plus grande flexibilité pour permettre aux collectivités à titre individuel de concevoir les politiques et les programmes qui répondent le mieux à leurs besoins particuliers.

Le présent rapport fait le résumé des résultats de deux études bilan commandées par Développement des ressources humaines Canada (DRHC) au sujet du développement des ressources humaines autochtones. Les deux études se sont inspirées d'entrevues auprès de personnes-ressources de premier plan, d'examens des meilleures pratiques dans un certain nombre de collectivités, et de recensions d'ouvrages de recherche et d'évaluations au Canada, en Australie et aux États-Unis. L'une des études bilan portait sur le développement social et le développement communautaire, tandis que l'autre mettait l'accent sur le développement économique et le développement du marché du travail. En fait, le mieux-être social et le mieux-être économique sont étroitement interreliés. L'objectif du présent rapport est de donner un aperçu des leçons générales tirées de l'expérience qui devraient servir de base à une approche intégrée du développement socio-économique dans les collectivités autochtones.

Cette étude bilan tombe à point. Les collectivités autochtones subissent de profondes transformations, et il est aujourd'hui plus important que jamais de définir

des stratégies viables pour le développement communautaire et le développement des ressources humaines. L'autonomie gouvernementale est de plus en plus souvent une réalité, dans les réserves et à l'extérieur. Des réserves urbaines apparaissent dans des grandes villes comme Saskatoon et Winnipeg; en Colombie-Britannique, la tendance est à de nouveaux traités modernes; et dans le nord, le territoire inuit du Nunavut sera bientôt établi. Cette étude bilan est conçue de façon à contribuer à la définition des orientations futures d'une politique de développement communautaire et de développement des ressources humaines destinée aux peuples autochtones.

2.0 Les leçons apprises

2.1 L'exercice du pouvoir

Selon les principes de l'exercice du pouvoir, ce sont les personnes les plus directement touchées qui exercent un contrôle sur les grandes décisions en matière de politiques et de programmes.

Dans sa réponse à la Commission royale sur les peuples autochtones, le gouvernement du Canada a reconnu le droit des collectivités autochtones d'assumer un véritable contrôle sur leurs propres affaires, et d'assumer la responsabilité de la conception, de la mise en œuvre et de la gestion de leur politique de développement socio-économique. En fait, de saines pratiques d'exercice du pouvoir constituent une condition préalable fondamentale à un développement socio-économique réussi. L'enjeu est de savoir qui exercera un contrôle sur les grandes orientations, la nature et le rythme du développement. En ce qui concerne le modèle du développement communautaire, selon les principes de l'exercice du pouvoir, ce sont les personnes les plus directement touchées qui exercent un contrôle sur les grandes décisions en matière de politiques et de programmes. Pour réaliser des progrès, il faut que les résidents de la collectivité aient confiance dans le processus stratégique et y participent de façon suivie.

Les principes d'un exercice du pouvoir sain doivent se retrouver dans tous les aspects du processus stratégique, et notamment :

- la planification et l'élaboration de la politique;
- la base des ressources et les modalités de financement;
- la mise en œuvre et la gestion des programmes;
- les mécanismes de reddition des comptes.

2.1.1 La planification et l'élaboration de la politique

La planification et l'élaboration de la politique doivent reposer d'entrée de jeu sur une vision globale.

Au moment d'élaborer une stratégie efficace, il faut d'abord commencer par une vision globale qui puisse servir à mobiliser les collectivités et les personnes intéressées à s'y investir. Une telle vision permet d'éviter l'approche des «ajouts» en matière gouvernementale, selon laquelle les collectivités se contentent d'ajouter aux services existants tout nouveau programme qui leur est

offert. En prenant en main les droits et les pouvoirs que suppose l'exercice autonome du pouvoir, les collectivités sont en mesure d'établir leurs plans en fonction de leurs priorités et de leurs intérêts propres.

Cependant, selon le chercheur américain Cornell (1997), il ne suffit pas de disposer de ces droits et de ces pouvoirs. Pour qu'il y ait développement communautaire, il faut disposer d'institutions stables qui se chargeront d'appliquer les règles, de même que de processus pour régler les différends et faire appliquer les contrats. Dans un premier temps, cela suppose que :

- La politique soit séparée de la gestion des affaires. Chaque collectivité autochtone prospère que nous avons pu trouver avait séparé la politique des affaires en créant une société de développement dotée d'un conseil d'administration indépendant. Les conseils de bande se chargent de la participation à long terme, mais confient la gestion des affaires au conseil d'administration. Lorsque les décisions communautaires reflètent les intérêts particuliers d'un groupe restreint, les risques associés aux affaires augmentent considérablement et étouffent l'entrepreneuriat et la croissance économique.

- Les mécanismes de règlement des différends doivent également être distincts des processus politiques. Si les tribunaux sont contrôlés par des instances politiques, la prise de risque en sera découragée et les coentreprises avec des sociétés de l'extérieur seront limitées.

- Le développement communautaire autochtone doit reposer sur une fonction publique professionnelle efficace.

- La stabilité du financement est importante pour l'élaboration de programmes à plus long terme. Par ailleurs, le niveau de financement doit être suffisant pour assurer une certaine légitimité, susciter l'enthousiasme, servir de levier, amener la collectivité à la table et veiller à ce qu'elle y reste.

Deuxièmement, pour être efficaces, les institutions autochtones sur lesquelles repose l'exercice du pouvoir doivent être compatibles avec les traditions culturelles de la bande ou de la collectivité. Cela peut supposer un processus politique hiérarchique comme celui qui a été adopté par la tribu apache White Mountain, ou une approche moins centralisée comme celle des Sioux de la réserve Pine Ridge. Chaque bande doit adopter ses propres mécanismes d'exercice du pouvoir qui pourront remporter l'allégeance du peuple gouverné.

L'exercice du pouvoir doit reposer sur des institutions compatibles avec les traditions culturelles de la collectivité.

Troisièmement, pour être efficaces, les institutions sur lesquelles repose l'exercice du pouvoir doivent être dotées d'un leadership solide et apte :

Un leadership solide et capable s'impose.

- qui soit visionnaire, motivationnel et engagé;
- qui puisse définir la vision de la collectivité, aller chercher le consensus nécessaire, gérer le processus du changement et continuellement perfectionner et adapter l'initiative sans perdre le soutien de la collectivité;
- qui puisse s'attaquer aux obstacles et trouver des solutions de rechange au besoin, accepter les échecs et les reculs et exploiter les possibilités qui se présentent;
- qui soit convaincu que les systèmes existants présentent de graves défauts et nécessitent des changements fondamentaux.

2.1.2 Le contrôle des ressources et des modalités de financement

Le contrôle des terres et des ressources est essentiel.

De nombreuses études menées aux États-Unis sur l'exercice du pouvoir et, dans une moindre mesure, le Rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones ont confirmé que le contrôle des ressources est essentiel au développement économique local. Le contrôle des terres est un élément commun de tous les modèles de développement autochtone efficaces au Canada et aux États-Unis. Une assise territoriale permet à la collectivité d'exploiter ses ressources et de réunir des capitaux qui peuvent être utilisés pour la création d'emplois. Au Canada, cela passe par les droits fonciers issus de traités, des revendications territoriales précises et exhaustives, et l'accès aux ressources naturelles.

Des modalités de financement souples sont nécessaires.

Au même titre que le contrôle sur les terres et les ressources, des mobilités de financement souples sont nécessaires à l'appui du développement socio-économique. Des modalités souples permettent aux organisations de la collectivité d'attribuer les fonds selon leurs propres priorités, sans être obligées de respecter des catégories de dépenses déterminées ailleurs. La plupart des Premières Nations ont eu recours à des ententes de financement de rechange pour concevoir et mettre en œuvre des interventions appropriées. DRHC a récemment mis en place un instrument pluriannuel semblable, les *arrangements financiers flexibles avec les peuples autochtones*.

Le ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada (AINC) a récemment fait un bilan de ses évaluations relatives aux modalités de financement au cours de la dernière décennie, et en a tiré plusieurs leçons importantes :

- moins on se fie aux ententes de contribution, plus la flexibilité locale augmente en matière d'affectation des fonds;
- le Ministère a moins de comptes à rendre;
- un mécanisme de financement simple et moins de paperasserie administrative réduisent la charge de travail des administrateurs gouvernementaux et autochtones;

- les modalités ont évolué récemment, ce qui a eu un effet positif sur la capacité de gestion des bandes;
- la qualité et la quantité des services augmentent également lorsque les arrangements sont plus souples.

D'autres études ministérielles (Santé Canada et Patrimoine canadien) confirment ces conclusions.

Un financement souple permet aux collectivités autochtones de cerner leurs besoins, de concevoir des programmes et de gérer le financement selon leurs exigences particulières. En même temps, le financement souple encourage et oblige les leaders à rendre davantage de comptes aux membres de la collectivité.

2.1.3 La mise en œuvre et la gestion des programmes

La mise en œuvre efficace des programmes passe par les capacités et les compétences.

Les études bilan montrent qu'aucun modèle de prestation des programmes ne s'est révélé supérieur aux autres. La prestation efficace des programmes dépend plutôt des capacités et des compétences, et notamment :

- des aptitudes en matière de leadership et de gestion;
- de solides institutions administratives;
- des mécanismes de transmission des données pour assurer un suivi des résultats et apporter des innovations;
- l'accès à d'autres fonds et à d'autres ressources;
- la flexibilité nécessaire pour adapter les programmes et attribuer les fonds en conséquence;
- une séparation entre la politique et le développement des entreprises.

La prestation efficace des programmes repose sur un grand nombre des mêmes facteurs de réussite que la planification et l'élaboration des politiques. Plus particulièrement, la prestation des programmes dépend d'une infrastructure stable et des compétences nécessaires pour s'adapter à un contexte en continuelle transformation. En fait, dans les collectivités prospères, la stabilité existe pour gérer la croissance future. De nombreuses collectivités autochtones commencent à peine à se doter de telles institutions et procédures. Il faudra plusieurs années avant que ne soient mises en place les infrastructures qui favorisent le développement socio-économique.

Des partenariats avec d'autres paliers de gouvernement sont nécessaires.

L'exercice du pouvoir par les collectivités autochtones ne signifie pas que d'autres paliers de gouvernement devraient être exclus du processus d'élaboration et de mise en œuvre des programmes. Au contraire, les relations avec divers paliers de gouvernement continueront d'être cruciales tout au long de l'élaboration et de la mise en œuvre des programmes. Dès qu'un changement est envisagé, un processus de consultation avec les gouvernements devrait être

amorcé. Ce processus devrait prévoir à la fois le partage intégral de l'information pertinente et la participation de tous les intervenants et leaders politiques de la collectivité. Les consultations devraient reposer sur la compréhension mutuelle, la bonne foi et le respect, et devraient être suffisamment souples pour permettre aux partenaires d'examiner de nouveaux enjeux à mesure qu'ils se présentent. En même temps cependant, l'engagement pris en faveur de la consultation peut représenter un défi pour les gouvernements. Déterminés à agir dans l'intérêt global du public, ils peuvent continuer de fixer unilatéralement les limites fiscales et stratégiques d'un programme. Cette approche va à l'encontre des principes du développement communautaire et de l'engagement envers le partenariat. Elle est cause de frustration pour les collectivités, car le message qu'elle véhicule, c'est que les gouvernements sont disposés à leur transférer uniquement des responsabilités à l'égard des services, et non pas des pouvoirs réels.

Des partenariats efficaces avec le gouvernement supposent le partage des pouvoirs et des responsabilités, l'investissement commun de ressources, le partage des obligations et des risques, et des avantages mutuels.

Des partenariats efficaces avec le gouvernement supposent le partage des pouvoirs et des responsabilités, l'investissement commun de ressources, le partage des obligations et des risques, et des avantages mutuels. Le projet Eagle est un exemple d'un tel partenariat. Mis sur pied par Santé Canada et l'Assemblée des Premières Nations (APN), il a pour objet d'analyser les effets de la contamination environnementale sur la santé et le bien-être des peuples autochtones vivant dans le bassin des Grands lacs. Le projet a été conçu conjointement par les deux partenaires et un comité directeur composé d'une majorité de représentants des Premières Nations. L'APN administre le projet pour le compte de Santé Canada et il y a quatre représentants du projet dans les bureaux des Premières Nations de la région; il s'agit de personnes autochtones employées par l'APN. Les données recueillies demeurent la propriété des collectivités. À un niveau plus général, le gouvernement du Canada et certaines collectivités autochtones à titre individuel ont accompli certains progrès dans la coordination et l'intégration de leurs efforts par le biais de stratégies comme la *Stratégie canadienne de développement économique des peuples autochtones* et les *ententes bilatérales régionales*.

Il faut également des partenariats avec le secteur privé.

Les partenariats avec le secteur privé sont tout aussi importants que l'exploitation des débouchés économiques. Les initiatives de développement des entreprises qui connaissent le succès dans les collectivités autochtones sont souvent des coentreprises avec le secteur privé. Par exemple :

- Les Mikisew de l'Alberta ont conclu une entente de main-d'œuvre avec Syncrude;
- neuf Premières Nations du nord collaborent avec Hydro Manitoba à l'exploitation de l'électricité dans la province;
- la société de développement de Skidgate, en Colombie-Britannique, a eu recours à des institutions financières prêteuses et à d'autres investisseurs pour mettre sur pied un centre commercial.

2.1.4 La reddition des comptes

Les leaders doivent rendre des comptes au sujet des dépenses qu'ils engagent et des mesures qu'ils prennent.

La reddition des comptes est un élément critique de l'exercice du pouvoir. C'est l'obligation qui est imposée aux leaders de rendre compte des responsabilités qui leur sont confiées, de justifier les dépenses engagées et les mesures prises, d'en être redevables et d'en répondre. Elle repose sur le droit du citoyen de savoir ce que les pouvoirs publics se proposent de réaliser et ce qu'ils accomplissent véritablement.

Selon le cadre de reddition des comptes, les collectivités et les organismes doivent :

- définir des attentes, des buts et des objectifs;
- établir et respecter des normes appropriées en matière de services;
- assurer le suivi et l'évaluation du rendement et faire rapport à son sujet, et ce, de façon honnête, accessible et transparente;
- réexaminer les mesures qu'ils prennent et les améliorer au besoin.

À mesure que les collectivités autochtones établiront des institutions stables chargées de superviser tous les aspects de la conception des politiques et de la prestation des programmes, les mécanismes de reddition des comptes s'en trouveront renforcés. Néanmoins, assurer la reddition des comptes pose divers défis aux collectivités autochtones, notamment celui d'avoir peut-être des comptes à rendre à différentes autorités en même temps, par exemple le Parlement, le bailleur de fonds gouvernemental, le chef et le conseil de la réserve, et la collectivité. Un autre défi est que l'on attend des collectivités autochtones qu'elles rendent des comptes au sujet de programmes sur lesquels elles n'exercent aucun contrôle stratégique réel, par exemple l'aide sociale.

2.2 Le développement des capacités

Le succès du développement des collectivités et de la mise en œuvre des programmes dépend des capacités.

Les études bilan ont permis de constater que pour être efficace, le développement des collectivités et la mise en œuvre des programmes doivent reposer sur les capacités. Au cours des cinq ou six dernières années, l'expression «capacité» a été utilisée pour désigner un vaste éventail d'aptitudes en matière d'administration et d'affaires ainsi que des compétences bureaucratiques. Le concept comprend les éléments suivants :

- la création d'infrastructures (humaines et physiques);
- la conception de processus politiques axés sur la planification à long terme;
- des mesures pour favoriser des milieux d'affaires efficaces et progressistes;

- la mise sur pied de services aux entreprises (services juridiques, recherche, comptabilité) pour appuyer les relations externes avec des entreprises et des gouvernements de l'extérieur de la réserve;
- la création d'une «fonction publique» efficace;
- des mesures pour susciter un consensus sur une croissance conforme aux valeurs traditionnelles de la collectivité.

Chaque collectivité doit miser sur les atouts et les débouchés locaux.

Il faut reconnaître que la capacité varie d'une collectivité à l'autre. Chaque collectivité doit donc miser sur les compétences, les institutions et les autres atouts à sa disposition, et doit établir sa propre vision reposant sur ses propres principes et traditions culturelles. En d'autres mots, les gouvernements ou d'autres intervenants de l'extérieur ne peuvent imposer la capacité dans les collectivités. Ce sont plutôt les collectivités elles-même qui doivent définir les ressources et les possibilités locales et les exploiter. Une approche qui mise sur les atouts diffère des approches plus traditionnelles du développement communautaire qui ont tendance à mettre l'accent sur la solution des problèmes. Alors que la planification reposant sur les déficits perpétue des sentiments de dépendance et finit par être autodestructrice, le seul fait de définir les atouts de la collectivité peut changer l'orientation du processus développemental. Miser sur les atouts, voilà un outil d'organisation communautaire qui peut susciter de l'optimisme et stimuler la participation, la collaboration et l'engagement.

Une approche qui mise sur les atouts permet de faire en sorte que les progrès et les initiatives demeurent conformes au niveau de préparation de la collectivité, et de mobiliser le soutien et la participation de l'ensemble de la collectivité.

2.3 D'autres exigences pour favoriser le développement

Des stratégies de développement économique à long terme de la collectivité sont nécessaires.

Dans les termes les plus généraux, il faut réorienter l'approche traditionnelle du développement socio-économique dans les collectivités autochtones. Plutôt que de se contenter de «rafistoler le système», il faut faire un effort explicite pour s'attaquer aux causes des problèmes auxquels font face les collectivités autochtones, plutôt qu'à leurs symptômes. Une approche exhaustive qui englobe des stratégies de développement socio-économique communautaire à long terme sera le moyen le plus efficace de produire des résultats durables.

2.3.1 Une coordination entre les programmes, les organismes et les secteurs de compétence

Il doit y avoir coordination entre les organismes fédéraux, provinciaux et communautaires.

Traditionnellement, il y a eu peu de coordination entre les nombreux organismes fédéraux, provinciaux et communautaires qui participent à la programmation et au développement communautaire autochtones. Le plus souvent, les programmes ont été administrés par des bureaucraties distinctes qui ne sont guère intéressées à la coordination et qui, selon toute apparence, ne comprennent pas pleinement l'interdépendance des problèmes dans les collectivités en difficulté.

L'une des principales constatations de l'étude bilan concerne le caractère inadéquat des programmes et politiques qui ne reconnaissent pas l'interdépendance des problèmes sociaux et des problèmes économiques. Par exemple, les programmes d'emploi et de formation à court terme qui ont pour objet de «donner un coup de fouet» à la carrière d'un individu ont été largement utilisés. Cependant, ils ont généralement connu un succès limité, parce qu'ils ne s'attaquent pas aux obstacles sociaux et systémiques que doivent surmonter les peuples autochtones. Comme les clients font souvent face à de multiples obstacles à l'emploi, notamment des déficits en matière d'alphabétisation et d'aptitudes fonctionnelles et des problèmes de vie, des problèmes de santé et de la discrimination, les programmes qui s'attaquent à tous ces obstacles sont les plus efficaces à long terme. En principe, les programmes sociaux doivent faire partie intégrante des mesures visant à préparer un individu à des activités d'emploi et de formation.

Les programmes et les politiques doivent reconnaître l'interdépendance des problèmes sociaux et des problèmes économiques.

Une approche de gestion individuelle de cas qui englobe tous les aspects des déficits sociaux, déficits en matière de santé et déficits éducationnels de l'individu, par exemple le *Job Corps* des États-Unis, est un exemple d'approche intégrée efficace. Parmi les principaux éléments du modèle *Job Corps*, on retrouve la formation en internat et l'importance qui est accordée aux aptitudes scolaires de base. Le programme a donné les meilleurs résultats auprès des hommes, car il les sortait de la pauvreté et des conditions sociales négatives, et leur donnait les bases scolaires qui allaient leur permettre de conserver un emploi et de suivre une formation professionnelle plus poussée. Un programme de ce genre devrait relever entièrement du contrôle de la collectivité et respecter ses valeurs culturelles. Cependant, ses coûts sont importants.

2.3.2 Conjuguer développement des ressources humaines et développement économique

Les mesures de développement des ressources humaines, par exemple les programmes d'éducation et de formation, doivent s'accompagner d'un vaste programme de développement économique au niveau régional et au niveau communautaire. Sans débouchés, la formation ne rime à rien pour les personnes économiquement défavorisées. Les programmes peuvent bien aider les individus à décrocher des emplois à court terme, mais ce n'est pas la même chose que de leur offrir un emploi durable à long terme.

Les mesures de développement des ressources humaines doivent s'accompagner d'un vaste programme de développement économique de la collectivité.

Les mesures de développement des entreprises qui comportent une composante de ressources humaines peuvent être utiles au développement économique. Le programme *Étudiants bien branchés* d'Industrie Canada en est un exemple. Son objectif est d'offrir des subventions salariales aux entreprises pour les aider à offrir un service particulier. Cependant, c'est plus qu'un programme de subventions salariales. Les étudiants/stagiaires entreprennent des activités qui revêtent

une valeur stratégique pour l'entreprise. En aidant l'entreprise à exploiter l'internet, ils acquièrent des compétences précieuses en matière de service à la clientèle et de gestion d'entreprise.

2.3.3 Des liens entre l'éducation/la formation et l'emploi

L'éducation et la formation doivent être liées à l'emploi.

Les études bilan montrent que les programmes destinés aux personnes économiquement défavorisées qui mettent l'accent sur des interventions à court terme n'ont qu'un succès modeste. Une formation scolaire intensive, des mesures de transition entre l'école et le monde du travail et une formation liée à l'emploi sont les approches les plus prometteuses.

Une formation scolaire solide est essentielle à l'employabilité à long terme.

Les études bilan montrent clairement qu'une solide formation scolaire est le secret de l'employabilité à long terme. Certaines études ont prouvé que les programmes de formation et d'emploi à court terme qui sont axés sur des compétences particulières ne peuvent compenser le manque de formation scolaire de base. Quoi qu'il en soit, de nombreuses jeunes personnes autochtones se retrouvent précisément dans cette situation, ayant quitté l'école sans avoir acquis les compétences nécessaires à l'emploi. Des mesures précoces mises en œuvre pour veiller à ce que les élèves demeurent à l'école constituent une approche efficace. La clé, c'est de prévenir les problèmes avant qu'ils ne se manifestent, plutôt que de tenter de les régler après coup.

La plupart des programmes d'emploi et de formation ont trois grandes faiblesses :

- Ils n'assurent pas l'apprentissage séquentiel ou les aptitudes essentielles en matière de lecture et d'écriture qui s'acquièrent à l'issue de nombreuses années de scolarité.
- Une formation professionnelle limitée permet au participant d'acquérir les compétences nécessaires pour obtenir un emploi donné, mais ne l'aide pas à accéder à une profession de niveau supérieur qui offre un meilleur salaire et plus de sécurité.
- Par conséquent, il arrive souvent que les participants ne puissent obtenir de salaire assez élevé pour être incités à renoncer à l'aide sociale.

Des programmes comme *Amélioration de l'employabilité* offrent un continuum de services aux clients, et réussissent à surmonter certaines de ces lacunes.

Les programmes de transition entre l'école et le monde du travail et la formation axée sur les exigences de l'emploi sont efficaces.

Selon une évaluation à mi-parcours de la *stratégie de AINC destinée aux jeunes* (1997), les collectivités des Premières Nations et collectivités inuits reconnaissent l'importance des programmes de transition entre l'école et le monde du travail, qui sont conçus pour établir des liens entre l'éducation formelle et le lieu de travail. L'étude mentionne plusieurs collectivités qui avaient un programme d'é-

tudes formelles bien défini et qui correspondait aux normes provinciales en matière d'éducation. Ces collectivités ont également réussi à recruter un vaste bassin d'employeurs dans les réserves et à l'extérieur auprès desquels les étudiants faisaient des stages. De tels programmes sont relativement nouveaux et il est trop tôt pour en évaluer les résultats. Cependant, les étudiants et les éducateurs qui ont participé à l'étude sont d'avis que les programmes renforcent l'estime de soi des jeunes tout en les encourageant à poursuivre leurs études, ce qui accroît leur employabilité à long terme.

Finalement, une formation qui répond aux exigences de l'emploi est efficace. Des études américaines montrent que la formation offerte par le secteur privé a un taux de réussite plus élevé que la formation offerte par le secteur public. Cela s'explique vraisemblablement du fait que dans le secteur privé, la formation offerte par l'employeur est directement liée à certains postes au sein de son entreprise. Pour la même raison cependant, il faut accorder beaucoup d'attention à la conception et à la mise en œuvre. Les employeurs se préoccupent des besoins de leur entreprise et non des besoins à plus long terme du stagiaire.

2.4 Des attentes réalistes

Les études bilan montrent que les programmes et les politiques conçus pour favoriser le développement des collectivités ont remporté un succès mixte. Les attentes au sujet des résultats attendus de certains programmes et de certaines politiques doivent être réalistes.

2.4.1 Les interventions à court terme sont inefficaces

Les interventions à court terme qui ne s'attaquent pas à tous les obstacles sont inefficaces.

Les interventions à court terme, par exemple les programmes d'emploi et de formation, n'ont pas connu beaucoup de succès. Dans de nombreux cas, les interventions sont négligeables par rapport à l'ampleur du problème. Souvent, les clients à titre individuel, et parfois l'ensemble de la collectivité, doivent surmonter de nombreux obstacles, par exemple des différences de langue et de culture, certaines déficiences au chapitre de l'éducation, des problèmes de santé, la pauvreté et l'éloignement des marchés. Pour surmonter ces problèmes, il faut une approche exhaustive du développement communautaire à long terme plutôt que des programmes résiduels.

2.4.2 La réussite variera

Certaines collectivités échoueront, d'autres connaîtront la prospérité. Comme l'économiste Thomas Courchene le fait remarquer, une politique régionale peut interrompre les investissements et les mouvements de capitaux dans les secteurs pauvres au profit de collectivités présentant de meilleures perspectives

économiques. En général cependant, la croissance économique favorise les régions qui ont des ressources naturelles ou l'accès à de vastes marchés.

En même temps, les nouvelles technologies peuvent redéfinir ce qui constitue une ressource. Il y a dix ans, qui aurait pensé que les paysages naturels et une faune abondante pourraient soutenir des activités autres que la chasse ou le piégeage. Aujourd'hui, l'écotourisme est un secteur prospère et il peut générer des richesses significatives dans quelques collectivités éloignées. Une attitude entrepreneuriale, de l'imagination et le choix de la bonne activité peuvent surmonter le problème d'une base de ressources pauvre et de l'éloignement. Il faut faire preuve de prudence, puisqu'il est toujours difficile de choisir des activités gagnantes. La règle générale demeurera vraie. Peu de collectivités autochtones éloignées connaîtront la croissance, pour la même raison qu'en général, peu de collectivités éloignées connaîtront une expansion économique significative.

2.4.3 Entrepreneuriat par rapport à travail indépendant

Les collectivités prospères favorisent l'entrepreneuriat.

De nombreuses collectivités ont su créer des conditions particulières pour favoriser le développement économique, même en l'absence de ressources naturelles abondantes. Elles ont réussi à promouvoir l'entrepreneuriat. Les entrepreneurs voient des débouchés et mobilisent leurs ressources personnelles et d'autres ressources. Ils prennent des risques et ont l'imagination nécessaire pour visualiser de quelle façon un nouveau produit ou un nouveau service répondra à un besoin. Les entrepreneurs sont des leaders du monde des affaires qui recrutent des employés et créent des emplois. Il faut faire une distinction entre un individu qui deviendra menuisier à son compte et quelqu'un qui emprunte de l'argent pour mettre sur pied une entreprise de construction qui aura des employés. Le premier est un ouvrier autonome, le second un entrepreneur.

Il ne sera pas nécessairement prudent de donner à des personnes économiquement défavorisées qui ont peu d'expérience ou d'éducation des fonds pour leur permettre de lancer une entreprise. Ces participants n'ont généralement pas d'aptitudes pour le commerce avant de s'inscrire à de tels programmes, ils n'ont pas accès à d'autres capitaux, et s'ils réussissent à faire des économies, ils auront souvent des besoins extrêmes à satisfaire.

L'esprit d'entrepreneuriat apparaît lorsque les conditions sont propices. Un leadership efficace, des institutions saines et intègres et de solides relations d'affaires sont nécessaires pour favoriser ces conditions propices. Sans elles, des cours de formation ayant pour objet de créer des entrepreneurs sont redondants.

2.5 D'autres recherches s'imposent

Il faut procéder à d'autres suivis, d'autres recherches et d'autres évaluations de

programmes et de politiques pour déterminer les changements qui s'imposent. Plus particulièrement, il faut de toute urgence procéder à une étude longitudinale de suivi. Les programmes destinés expressément aux peuples autochtones ont tendance à être fragmentaires, à changer constamment et à n'être offerts qu'à court terme. Il n'existe aucune donnée longitudinale permettant de suivre les résultats de ces programmes dans les réserves ou à l'extérieur. Des données sur le rendement permettent aux collectivités, organismes et gouvernements de repenser leurs initiatives et de les améliorer au besoin et, ce faisant, permettent d'améliorer la reddition des comptes.

De plus, il faudrait faire d'autres recherches sur des questions particulières, notamment les programmes qui ont des répercussions sur les peuples autochtones en milieu urbain. Comme un grand pourcentage de la population autochtone vit maintenant dans des collectivités urbaines, il est important de comprendre les besoins de ces communautés diversifiées et les résultats des programmes.

Un examen intégré des liens entre l'éducation, la formation et l'emploi sera également nécessaire. L'une des principales leçons tirées de l'étude, c'est que l'éducation est la clé de l'emploi ainsi que du développement économique et communautaire. Cependant, il ne s'agit pas tout simplement d'encourager les jeunes personnes autochtones à poursuivre leurs études. Il est important d'examiner les liens entre l'éducation, la formation et l'emploi, de même que les répercussions des systèmes d'éducation lorsqu'il s'agit de s'attaquer aux problèmes sociaux qu'il faut régler avant que les individus puissent réussir à trouver de l'emploi à l'âge adulte.

3.0 Leçon de vie : les Cris Ouje-Bougoumou du Québec

Entre 1927 et 1986, les Cris Ouje-Bougoumou ont été chassés de leurs terres traditionnelles et obligés de vivre dans des cabanes le long des chemins de coupe de bois, complètement marginalisés par rapport à la vie sociale, économique et politique du Canada. Ils étaient les «Cris oubliés», qui faisaient face à une désintégration sociale complète et à des conditions de vie presque incompréhensibles dans une société industrielle prospère.

En 1975, les Cris Ouje-Bougoumou entreprirent d'exploiter les atouts de la collectivité, soit la base jetée par la Convention de la Baie James et du Nord québécois, et leur propre engagement en faveur de l'autodétermination. Dès 1995, les Nations Unies les considéraient comme l'une des 50 collectivités du monde qui représentent le mieux les idéaux et les objectifs de cette organisation internationale. Pendant cette période de 20 ans, la collectivité :

- a rebâti son village en faisant appel à la main-d'œuvre de la collectivité, selon des plans établis par la collectivité elle-même, en consultation avec un architecte autochtone de premier plan;

- a assumé la responsabilité de la fourniture de ses propres services de santé et construit un nouveau centre de guérison;

- a construit son propre centre jeunesse, faisant appel aux compétences et à l'engagement de ses adolescents et de ses jeunes adultes;

- a mis sur pied une résidence pour les aînés, un centre de garderie, une école et un centre culturel;

- a adopté une méthode centralisée unique en son genre pour chauffer les maisons de la collectivité, en exploitant les ressources locales;

- est en train de se doter d'une économie locale soutenable qui comprend non seulement des emplois salariés, mais également des activités plus traditionnelles d'exploitation des ressources de la terre.

La nation Ouje-Bougoumou a bâti une collectivité en s'inspirant de toutes les leçons exposées dans ce rapport; elle peut elle-même servir de modèle à d'autres collectivités au sujet de ce qu'il faut faire et de ce qui peut être accompli.

D'abord et avant tout, les résidents ont refusé de se voir comme des victimes et se sont plutôt concentrés sur leurs points forts et leurs objectifs. Forts de cette détermination :

- les résidents de la collectivité ont planifié tout ce qui s'y passe et organisent régulièrement des ateliers pour discuter des rôles et des responsabilités de la vie communautaire, de la façon dont ils veulent mener leurs propres affaires et des valeurs dont ils veulent s'inspirer. Au cours d'un atelier, les résidents ont discuté de la façon dont les approches utilisées traditionnellement pour la résolution des conflits pourraient être intégrées à un système local d'application de la loi. Pendant un autre atelier, ils ont décidé d'intégrer des congés de chasse dans les horaires de l'école et les horaires de construction de la collectivité, pour préserver leur mode de vie traditionnel;

- la collectivité a élaboré des programmes de formation pour donner à ses membres les aptitudes dont ils avaient expressément besoin pour construire leurs propres maisons. Et la collectivité a mis sur pied un programme innovateur d'accès à la propriété selon lequel les paiements étaient déterminés en fonction du revenu. La collectivité a graduelle-

ment mis sur pied un fonds de logement communautaire pour soutenir un développement plus poussé;

- la collectivité a fait de l'école l'un des centres de la vie du village.

La collectivité souligne chaque réalisation par une cérémonie formelle et organise de fréquentes célébrations pour permettre aux habitants de se réunir et d'apprendre à se connaître les uns les autres.